

Proyecto de Ley N° 4023/2018-CR
PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República que suscribe, **Oracio Ángel Pacori Mamani**, miembro del grupo parlamentario Nuevo Perú, en ejercicio del derecho a la iniciativa de formulación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley.

LEY QUE DEROGA DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY N° 30918 PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL E INCORPORA LA OBLIGATORIEDAD DE LA CONSULTA PREVIA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto derogar los artículos 6, 12 y la Quinta Disposición Transitoria Final de la Ley 30918 Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial; así mismo modificar el artículo 4 e incorporar la obligatoriedad de la consulta previa.

Artículo 2.- Derogatoria de los artículos 6, 12 y la Quinta Disposición Transitoria Final de la Ley 30918.

Deróguese los artículos 6, 12 y la Quinta Disposición Transitoria Final de la Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial.

Artículo 3.-Modificatoria del artículo 4

Modifíquese el artículo 4 en los siguientes términos.

Artículo 4.- Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial

*4.1 Las acciones de demarcación territorial se sustentan en los principios de unidad, contigüidad, continuidad, integración, **protección del derecho al territorio, autonomía y participación de las comunidades campesinas y nativas (pueblos indígenas)**; y, en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural, según lo establezca el reglamento de la presente ley.*

(...)

Artículo 4: Incorporación del artículo 4-A

Incorpórese el artículo 4-A en la Ley 30918, en los siguientes términos:

Artículo 4-A.- Obligatoriedad de la Consulta Previa

Para el caso del tratamiento de acciones de delimitación territorial que involucre territorios de comunidades campesinas o nativas, el mecanismo de consulta previa establecido en la Ley 29785 debe aplicarse obligatoriamente, respetando los principios de publicidad, participación, autonomía y buena fe. Ninguna decisión de demarcación territorial debe fragmentar el territorio de las comunidades campesinas o nativas.

Lima, marzo del 2019

MARISA GCAUS
RICHARD ARCE
Rafael López Colinas Condazo
Oracio Zeballos Patan
Quilca


ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República
RICHARD ARCE CACERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nueve Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de MARZO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4020 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La Ley N° 30918 - Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial tuvo como antecedentes los proyectos de la Ley N° 3477/2018-CR, 3527/2018-CR, 3524/2018-CR presentados por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular. Estos proyectos de Ley proponían diversas modificatorias a la Ley N° 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Acumulado los diferentes proyectos de Ley sobre de demarcación territorial y con dictámenes de comisión favorable, el 25 de febrero de 2019 se publicó la Ley N° 30918; por la que se modificó los artículos 4,5,6,10,12,13, la tercera y la cuarta disposiciones complementarias y la tercera y la quinta disposiciones transitorias y finales de la Ley 27795. Estas nuevas disposiciones, han contravenido en su contenido lo regulado en la Ley originaria; como la participación ciudadana en los procedimientos de petición para consulta en casos de demarcación territorial, en este caso por ejemplo originalmente se preceptuó que debería de ser hecha con no menos del 20% de electores de la zona en conflicto; ahora se abre la posibilidad a que esta pueda ser hecha por un “comité”, que podría o no tener legitimidad y presentación.

De otro lado, en el artículo 12 La Ley N° 30918 se ha regulado las consultas populares como el mecanismo de ultima ratio, en los casos que no se logre un acuerdo de límites entre las partes. Cuando en realidad, tanto histórica, cultural y técnicamente se podría establecer los límites entre las diferentes áreas en conflicto. Este debería ser la principal función y objetivo de la Presidencia de Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

De la misma forma, no se ha regulado de forma explícita la participación de las comunidades campesinas y nativas que pudieran verse involucradas; debido a que, los conflictos de delimitación podrían involucrar territorios de estas comunidades. En estos u otros casos, las acciones de demarcación territorial, en ningún caso, pueden afectar los derechos constitucionales de las comunidades campesinas (pueblos indígenas) como al territorio, autonomía, participación entre otros.

Estas primeras observaciones plantean las necesidades de hacer algunas modificaciones y derogar artículos de la Ley N° 30918 - Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial, con la finalidad de seguir fortaleciendo el procedimiento de demarcación territorial; así dar alternativas de solución a los diferentes conflictos que se han iniciado en el territorio nacional.

II. DE LOS PRINCIPALES FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

1. Demarcación y organización territorial

La demarcación territorial es un proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional. A través de los Estudios Territoriales de Diagnóstico y Zonificación (EDZ), se evalúan y analizan las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y organizan el territorio. El EDZ se convierte en un instrumento orientador de la organización y división racional de las circunscripciones político-administrativas del territorio peruano¹.

La demarcación territorial tiene los siguientes objetivos.

- a. Lograr una división racional y organizada del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, facilitando la conformación de regiones.
- b. Definir circunscripciones territoriales que cuenten con poblaciones caracterizadas por su identidad histórica y cultural, su capacidad para demandar y mantener servicios básicos y sociales, así como contar con un ámbito geográfico soporte de sus relaciones sociales, económicas y administrativas.
- c. Contribuir al desarrollo regional y nacional. d. Generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo de nivel local, regional y nacional².

2. Conflictos de demarcación en Perú

En los últimos años se han registrado aproximadamente 70 procesos de delimitación territorial en el Perú, que han ocasionado conflictos entre las regiones o distritos involucrados³.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo en su reciente *Reporte de Conflictos Sociales*, enero del 2019⁴, hace el reporte de los conflictos sociales en el país; entre ellos los correspondientes a demarcación territorial.

4.1 CONFLICTOS ACTIVOS POR TIPO

¹ Congreso de la República, Perú. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/067DA38EE4E78535052580FF00734825/\\$FILE/12_pdfsam_13_pdfsam_4.Lineamientos-Politica-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/067DA38EE4E78535052580FF00734825/$FILE/12_pdfsam_13_pdfsam_4.Lineamientos-Politica-OT.pdf). (Consultado el 04 de marzo de 2019).

² *Ibíd.*

³ Diario Gestión. <https://gestion.pe/peru/politica/pcm-registrados-70-conflictos-procesos-delimitacion-territorial-147825>. (Consultado el 04 de marzo del 2019).

⁴ Defensoría del Pueblo, Perú. 2019-Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. "REPORTE DE CONFLICTOS SOCIALES N.º 179". Pág. 20. Puede ser visto revisado en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-179-Enero-2019.pdf>

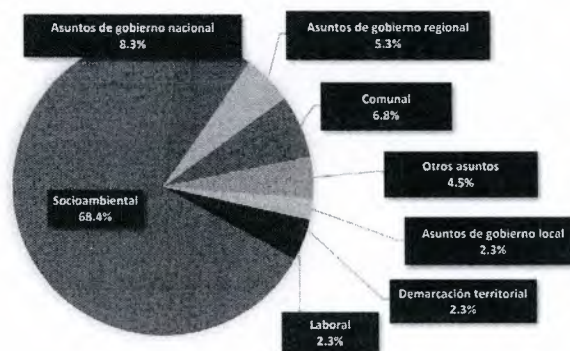
La Defensoría del Pueblo da cuenta de la existencia de 133 conflictos activos durante el mes, de los cuales el 68.4% (91 casos) corresponde a conflictos del tipo socioambiental. Le siguen los conflictos por asuntos de gobierno nacional con el 8.3% (11 casos) y por asuntos de gobierno regional con el 5.3% (7 casos). A continuación, el cuadro de distribución de conflictos activos de acuerdo a cada tipo:

Cuadro N.º 11:
PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES ACTIVOS, SEGÚN TIPO, ENERO 2019
(Número de casos)

Tipo	Activo	%
TOTAL	133	100.0%
Socioambiental	91	68.4%
Asuntos de gobierno nacional	11	8.3%
Asuntos de gobierno regional	7	5.3%
Comunal	9	6.8%
Otros asuntos	6	4.5%
Asuntos de gobierno local	3	2.3%
Demarcación territorial	3	2.3%
Laboral	3	2.3%
Electoral	0	0.0%
Cultivo ilegal de coca	0	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

Gráfico N.º 9
PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES ACTIVOS POR TIPO, ENERO 2019
(Distribución porcentual)



Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

3. Conflicto de demarcación entre Puno y Moquegua⁵

Durante los últimos años ha se han producido diversos conflictos de demarcación territorial entre diferentes regiones; una de estas es el caso entre la región de Puno y Moquegua. Ambas regiones sostienen un conflicto de demarcación territorial en tres tramos en frontera; que según autoridades de Puno pertenecen ancestralmente a esta región, pero son reclamados por Moquegua desde hace un par de décadas.

⁵ Diario El Comercio. <https://elcomercio.pe/peru/historia-conflicto-demarcacion-territorial-puno-moquegua-noticia-612747>. (Consultado el 04 marzo de 2019).

Actualmente, este conflicto es visto por la Secretaría de Demarcación Territorial de la PCM, y la nueva Ley N° 30918 - Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial, ha ahondado el conflicto en estas zonas, lo que hace necesario su modificatoria..

4. La obligatoriedad de la consulta previa

El derecho a la consulta ha sido desarrollado por el TC en la sentencia 00022-2009-PI/TC. Según el fundamento 37 de ella este derecho importa; “i) el acceso a la consulta, ii) el respeto de las características esenciales del proceso de consulta; y, iii) la garantía del cumplimiento de los acuerdos arribados en la consulta”.

En relación con el primer supuesto señala el TC que “si se cumple la condición establecida en el convenio, esto es, si se prevé que una medida legislativa o administrativa será susceptible de afectar directamente a algún pueblo indígena y no se realiza la consulta, es manifiesto que el derecho de consulta sería pasible de ser afectado” (f.j. 38). Añade en relación con el segundo supuesto que, “debe comprenderse que si la consulta se lleva a cabo sin que se cumpla con las características esenciales establecidas es evidente que se estaría vulnerando el derecho de consulta” (f.j. 39).

En relación con el tercer supuesto “implica proteger a las partes de la consulta, tutelando los acuerdos arribados en el proceso. La consulta realizada a los pueblos indígenas tiene como finalidad llegar a un acuerdo [...] En tal sentido, si es que una vez alcanzado el acuerdo, posteriormente este es desvirtuado, los afectados podrán interponer los recursos pertinentes a fin de que se cumpla con los acuerdos producto de la consulta. Y es que en tales casos, el principio de buena fe se habrá visto afectado” (f.j. 40).

En ese sentido, se debe valorar que diversos conflictos de demarcación territorial involucra territorios de comunidades campesinas o nativas que son pueblos indígenas, por lo que el que mecanismos de consulta popular no puede ser el idóneo a implementar, correspondiéndole el derecho de consulta previa, que además debe garantizar la protección de su derecho al territorio, el que no debería verse afectado por decisión de las autoridades competentes.

III.EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto modificar los artículos 4, 6, 12 y la Quinta Disposición Transitoria Final de la Ley 27795, modificados por la Ley N° 30918, con la finalidad de fortalecer los procedimientos de demarcación territorial en el país; al igual que, contribuir en la resolución de los conflictos sociales que se han producido en las diferentes regiones, provincias y distritos del país.

Por lo que, esta iniciativa legislativa no vulnera el ordenamiento jurídico y beneficiará a los sectores en conflicto en demarcación territorial. Las modificaciones propuestas pueden ser vistas en el siguiente cuadro:

Ley 27795 modificado por la Ley N° 30918	Propuesta Proyecto de Ley
<p>Artículo 4.- Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial</p> <p>4.1 Las acciones de demarcación territorial se sustentan en los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración y en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural mínimos, según lo establezca el reglamento de la presente ley. En caso de que en el tratamiento de una acción de demarcación territorial se evidencie alguna incompatibilidad entre distintas leyes de naturaleza demarcatoria, se aplica la más reciente, en la materia que es incompatible.</p>	<p>Artículo 4.- Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial</p> <p>4.1 Las acciones de demarcación territorial se sustentan en los principios de unidad, contigüidad, continuidad, integración, protección del derecho al territorio, autonomía y participación de las comunidades campesinas y nativas (pueblos indígenas); y, en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural, según lo establezca el reglamento de la presente ley.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 6.- Petitorio ciudadano</p> <p>Los petitorios por iniciativa ciudadana son formulados por un comité debidamente acreditado y conforme a lo que disponga el reglamento de la presente ley.</p>	<p>Derogado</p>
<p>Artículo 12.- Consultas populares</p> <p>En el caso de que en el tratamiento de acciones de delimitación territorial no se logre un acuerdo de límites entre las partes, el ámbito en el que se realiza la consulta popular, si fuera aplicable, se configura a partir del área con población que resulta de la evaluación de la superposición de las propuestas técnicas de las partes, siempre que tales propuestas se fundamenten en normas de</p>	<p>Derogado.</p>

<p>naturaleza demarcatoria y en criterios técnico-geográficos. Solo participan en la consulta popular los ciudadanos que residen en dicho ámbito desde hace por lo menos dos años, contados desde la emisión de la resolución ministerial de la PCM que aprueba el desarrollo de tal consulta. El reglamento de la presente ley regula las consultas populares en materia demarcatoria.</p>	
<p style="text-align: center;">DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES</p> <p>Quinta. Límites elaborados por otras entidades del Estado</p> <p>Los límites que elaboren las entidades del Estado para el desarrollo de sus propias funciones no tienen efectos demarcatorios.</p>	<p>Derogado</p>

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al tesoro público; ya que, su naturaleza es de carácter normativo, modificando los artículos 4, 6, 12 y la Quinta Disposición Transitoria Final de la Ley 27795, modificados por la Ley N° 30918.

Las modificatorias propuestas contribuirán en la resolución de los conflictos y mejorará los procedimientos de demarcación territorial, además fortaleciendo el derecho de los pueblos indígenas, reconociendo su derecho a la consulta previa, garantizando su derecho al territorio que históricamente les pertenece.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca y es concordante con las políticas de Estado:

- 8. “Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú”
- 10 – “Reducción de la pobreza”
- 17 – “Afirmación de la economía social de mercado”
- 18 – “Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”